

Schwere Zeiten für multilateralen Freihandel

Gnath, Katharina; Braml, Josef

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gnath, K., & Braml, J. (2008). Schwere Zeiten für multilateralen Freihandel. *ifo Schnelldienst*, 61(23), 12-15. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218846>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Katharina Gnath*



Josef Braml**

Schwere Zeiten für multilateralen Freihandel

Europa kann nach den US-Wahlen weder eine sofortige Wiederbelebung der multilateralen Doha-Runde erwarten, noch sollte sie darauf drängen. Die Verhandlungen sind in einer Pattsituation; ihre Wiederbelebung würde einen klaren politischen Willen der wichtigsten Handelsnationen – allen voran den USA – erfordern. Doch der künftige US-Präsident Barack Obama kann bis auf weiteres diese internationale Führungsrolle nicht übernehmen, weil er mit Blick auf die akute Wirtschaftskrise andere, innenpolitische Wirtschaftsprioritäten setzen wird. Selbst wenn die Obama-Administration sich für eine Freihandelsagenda einsetzen wollte, hätte sie große Schwierigkeiten, die Unterstützung des Kongresses zu gewinnen, der in der amerikanischen Handelspolitik die entscheidende Rolle spielt.

Pattsituation in den Doha-Verhandlungen

Die Verhandlungen der aktuellen multilateralen Handelsrunde, die 2001 in Doha begonnen wurde, sind drei Jahre nach ihrem geplanten Ende weit von einem erfolgreichen Abschluss entfernt. Gleichwohl bekunden alle Verhandlungspartner, zuletzt Mitte November 2008 beim G-20-Gipfel in Washington, selbst in der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht auf protektionistische Maßnahmen zurückzugreifen und die Verhandlungen mit Nachdruck fortzuführen (vgl. Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy 2008). Es wären jedoch immense Kraftanstrengungen seitens der großen Handelsnationen und vor allem die politische Führung der USA nötig, um die allge-

meinen Willensbekundungen in konkrete innovative Kompromissangebote umzusetzen.

Im Vergleich zu vorherigen Runden ist die Anzahl der verhandelten Themen und der Mitgliedsländer der Welthandelsorganisation (WTO) stark gewachsen, mittlerweile sind es 153 Nationen. Das sprengt fast schon den institutionellen Rahmen der WTO-Verhandlungen einschließlich seiner Einstimmigkeitsanforderung und dem Prinzip des einheitlichen Ansatzes (»Single Undertaking«).

Der wirtschaftliche Aufschwung großer Schwellenländer hat darüber hinaus die Verhandlungsdynamik grundlegend verändert. Die regionalen Führungsmächte haben eine gewichtige Stimme innerhalb der WTO erlangt, indem sie die Interessen einer Reihe von Schwellen- und Entwicklungsländern vertreten. Ohne Zustimmung von Ländern wie Indien oder Brasilien kann kein Kompromiss mehr erreicht werden.

So wurde auch das WTO-Ministertreffen in Genf im Juli 2008 ergebnislos abgebrochen. Im Kern des Scheiterns lag die anhaltende Pattsituation bei den WTO-Problemthemen Landwirtschaft und Industriegüter. Hier hat man noch keinen erfolgreichen Interessensausgleich zwischen dem Abbau von Landwirtschaftssubventionen seitens der Industrieländer und mehr Marktzugang zu den Entwicklungsländern gefunden.

USA nach der Wahl – wirtschaftliche Prioritäten

Obamas erste Personalentscheidungen nähren durchaus Hoffnungen, dass die USA wieder an die Freihandelsagenda der Clinton-Ära anknüpfen wollen: Timothy Geithner, der designierte Finanzminister, ebenso wie Lawrence Summers, der den Nationalen Wirtschaftsrat leiten soll, gelten als wirtschaftsliberal; beide wurden vom ehemaligen Finanzminister Robert Rubin gefördert, der wie kein anderer das Mantra der Clinton-Administration personifizierte: »Freihandel und Haushaltsdisziplin«.

Kurz- bis mittelfristig wird indes die Haushaltsdisziplin weiterhin gelockert. Obama und seine Chef-Ökonomen sehen sich angesichts der prekären wirtschaftlichen Lage gezwungen, auf keynesianische Instrumente zurückzugreifen: Der Binnenkonsum soll mit Konjunkturprogrammen stimuliert werden, um 2,5 Mill. Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten. Damit dürften die für die beiden ersten Amtsjahre geplanten Sozial- und Infrastrukturprogramme den Staatshaushalt um weitere 700 Mrd. Dollar belasten. Hinzu kämen die im Wahlkampf versprochenen Steuererleichterungen für die Mittelschicht – die nicht unmittelbar mit Steuererhöhungen von Großverdienern gegenfinanziert werden können.

* Katharina Gnath ist Leiterin des Programms Globalisierung und Weltwirtschaft der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin.

** Dr. Josef Braml ist Leiter der Redaktion »Jahrbuch Internationale Politik« und Mitarbeiter des Programms USA/Transatlantische Beziehungen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin.

Präsident Obama macht aber auch deutlich, dass Amerika das langfristige Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht aus den Augen verlieren dürfe. Angesichts steigender Defizite und nachlassender Wirtschaftskraft sei die Reform des Staatshaushalts nicht nur eine Option, sondern eine Pflicht (vgl. Eggen und Fletcher 2008). Obama denkt dabei in erster Linie an Einsparungen. Ausgabenprogramme werden auf den Prüfstand gehoben und gegebenenfalls gekürzt oder gestrichen. Angesichts der verbesserten Einkommenssituation der Landwirte im Zuge des Biokraftstoffbooms ist es selbst für Abgeordnete und Senatoren aus ländlichen Regionen schwieriger geworden, die »Sozialhilfe für Landwirte« zu rechtfertigen.

In der künftigen Auseinandersetzung um die nationale Agrargesetzgebung in den USA liegt demnach auch eine Chance für die multilateralen Verhandlungen der Doha-Runde – bildeten doch bislang die Subventionen für amerikanische Landwirte ein unüberwindbares Hindernis bei den internationalen Verhandlungen. Das wird jedoch nicht von heute auf morgen möglich sein. Die durch die Wirtschaftsprobleme verunsicherte Öffentlichkeit und ihre Repräsentanten im Kongress sowie etablierte Interessengruppen werden es auch dem neuen US-Präsidenten erschweren, agrar- und handelspolitische Kursänderungen unmittelbar zu Beginn seiner Amtszeit einzuleiten.

Protektionistische öffentliche Meinung

Insgesamt ist die Mehrzahl der US-Bevölkerung gegenüber Freihandel kritisch eingestellt: Laut einer Umfrage des Pew Research Center sehen immer weniger Amerikaner die positiven Auswirkungen des Handels auf die US-Wirtschaft. Waren es 2002 noch 78%, so verminderte sich 2007 der Anteil der Befürworter auf 58% (vgl. Kohut 2008). In einer Umfrage von CNN/Opinion Research vom Juni 2008 äußerte gar die Hälfte der registrierten Wähler die Meinung, dass Handel der US-Wirtschaft schade; sie machten insbesondere Präsident Bushs Freihandelspolitik für das Handelsdefizit, die sinkenden Löhne, die Arbeitslosigkeit und steigende Einkommensungleichheiten verantwortlich (vgl. Mooney 2008). Diese Zahlen erklären Barack Obamas populistische Wahlkampfrhetorik, als er sich gegen das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) aussprach; sie verdeutlichen aber auch die Probleme, die der künftige Präsident in der Auseinandersetzung mit etablierten Interessengruppen und dem zusehends protektionistisch gesinnten Kongress haben wird.

Gut organisierte Interessen

Die Freihandelskritiker verschaffen sich über verschiedene Interessengruppen politisches Gehör. An vorderster Front kämpfen die Gewerkschaften: Sie wollen sicher-

stellen, dass die Lebensgrundlage amerikanischer Arbeitnehmer nicht durch die Niedriglohnkonkurrenz anderer Länder bedroht werden. Indem sie sich gegen die »Ausbeutung« in anderen Ländern und für internationale Arbeitnehmerrechte als »Menschenrechte« einsetzen, sind sie auch politisch teilkompatibel mit der Menschenrechtslobby.

Ebenso kritisieren Umweltverbände Schädigungen der Umwelt in anderen Ländern und fordern internationale Standards in Handelsvereinbarungen.

Die Agrarlobby ist zwar der natürliche politische Gegner der Ökobewegung, wenn es um wirtschaftliche Interessen auf Kosten des amerikanischen Umweltschutzes geht. Anders als die exportorientierte Agrarindustrie sieht der importbedrohte Teil der US-Landwirte jedoch im Freihandel eine Herausforderung anderer Natur: die Konkurrenz der Entwicklungsländer, die vor allem über die Doha-Runde etwa mit Baumwolle, Zucker oder Textilien auf den Weltmarkt drängen.

Wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, so verfolgt diese häufig auch als »sonderbare Bettgenossen« (»strange bedfellows«) bezeichnete Tendenzkoalition verschiedenster Interessengruppen ein gemeinsames Ziel: die Vereitelung der Freihandelspolitik.

Amerikanische Volksvertreter

Die Kritiker des Freihandels überwiegen bei den Wählern der Demokraten; doch sie sind in den Wählerschaften beider Parteien und unter ihren Repräsentanten im Abgeordnetenhaus und Senat zu finden. In handelspolitischen Fragen sind die Unterschiede zwischen den Parteien sogar geringer ausgeprägt als zwischen den einzelnen Gruppierungen in beiden Parteilagern. So herrschen bei den Demokraten heftige Auseinandersetzungen zwischen Liberalen traditioneller Prägung (»Old Liberals«), die den Gewerkschaften nahe stehen, und auch »Blue Dogs« genannten progressiven »New Liberals«. Mit Blick auf den Freihandel haben progressive Demokraten ähnliche Einstellungen wie moderate und konservative Republikaner.

Doch viele der auf dem Capitol Hill tonangebenden Demokraten, nicht zuletzt auch einige Vorsitzende federführender Ausschüsse, sind protektionistisch eingestellt. Um ihre Wiederwahl nicht zu gefährden, nehmen sie insbesondere Rücksicht auf die spezifischen Interessen der Wähler bzw. Wahlkampffinanciers in ihren Wahlkreisen und Bundesstaaten.

Da US-Abgeordnete und Senatoren keiner Parteidisziplin unterworfen sind, können sie sich auch nicht hinter ihr ver-

stecken. Sie wägen deshalb bei jeder einzelnen Abstimmung gründlich ab, wie sie sich bei den nächsten Wahlen für sie persönlich auswirken könnte. Der US-Präsident ist demnach laufend gefordert, im Kongress für Zustimmung zu seiner Politik zu werben, das heißt je nach Politikinitiative unterschiedliche und zumeist parteiübergreifende Ad-hoc-Koalitionen zu schmieden.

Enger Handlungsspielraum des Präsidenten

Ungleich der Legislative in parlamentarischen Systemen, folgt der Kongress, selbst wenn er von der gleichen Partei »kontrolliert« wird, nicht automatisch den politischen Zielvorstellungen des Präsidenten. Im politischen System der »checks and balances« versteht sich der Kongress gegenüber der Exekutive als Gegenspieler. Demnach ist der künftige außenpolitische Handlungsspielraum des Präsidenten je nach Politikbereich unterschiedlich zu bewerten. Während er in der Rolle des Oberbefehlshabers freie Hand in der Sicherheitspolitik beanspruchen kann, dürften in der Energie-, Umwelt- und insbesondere Handelspolitik Beschränkungen nicht von der Hand zu weisen sein, auch wenn der Präsident versuchen wird, diese Themen in den Kontext der nationalen Sicherheit zu rücken.

Bereits in der Amtszeit George W. Bushs, im Juli 2007, endete die so genannte Trade Promotion Authority (TPA), wonach der Kongress die vom amerikanischen Präsidenten vorgelegten internationalen Handelsabkommen nur noch als Ganzes, das heißt ohne Änderungsanträge annehmen oder ablehnen kann. Damit wird auch die Verhandlungsmacht des Präsidenten auf internationaler Ebene – unter anderem im Rahmen der Doha-Runde – berührt: nämlich Vereinbarungen ohne Wenn und Aber politisch durchsetzen zu können. Die TPA, die damals noch unter der Bezeichnung »Fast Track« firmierte, blieb schon dem demokratischen Präsidenten Bill Clinton vom demokratisch »kontrollierten« Kongress versagt.

Künftige amerikanische (Handels-)Politik unter Obama

Obama ist – auch aufgrund der Erfahrungen Bill Clintons – gut beraten, in der künftigen Auseinandersetzung mit dem Kongress sein politisches Kapital mit Augenmaß einzusetzen. Nationale Wirtschaftsprobleme haben Obama das Präsidentenamt beschert – jetzt wird er an ihrer Lösung gemessen werden. Vorrang hat deshalb die Wiederbelebung der nationalen Wirtschaft. Zum jetzigen Zeitpunkt würde Obama mit Freihandelsinitiativen seine Stammwählerschaft enttäuschen. Insbesondere würde er die für seinen Wahlerfolg und für die nun anstehenden Konjunkturprogramme wich-

tigen Gewerkschaften und ihnen nahe stehenden Abgeordneten und Senatoren verprellen.

Präsident Obama wird große Schwierigkeiten haben, die TPA vom Kongress zu erhalten. In einem ersten Zugeständnis an die Abgeordneten und Senatoren bot Obama an, dass er das Handelsmandat nur beanspruchen werde, wenn auch die Legislative damit mehr Einfluss bekäme (vgl. Bridges Weekly Trade News Digest 2008). Selbst damit wäre Obamas Position auf internationaler Ebene angeschlagen, denn er könnte seinen Verhandlungspartnern bei kontroverseren Auseinandersetzungen nicht garantieren, dass er seine Verhandlungsposition und -zusagen auch innenpolitisch umsetzen kann.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Trotz der generellen Notwendigkeit multilateraler Regeln und verbesserter internationaler Wirtschaftskooperation kann Europa keine amerikanische Führungsleistung zur sofortigen Wiederbelebung der multilateralen Freihandelspolitik erwarten und sollte auch nicht darauf drängen. Entgegen den häufig geäußerten Forderungen ist es derzeit nicht sinnvoll, noch in der verbleibenden Amtszeit Bushs auf einen schnellen Abschluss zu drängen. Von George W. Bush erzielte internationale Verhandlungsergebnisse würden vom Kongress kategorisch abgelehnt und seinem Nachfolger Obama die ohnehin nicht leichte handelspolitische Aufgabe zusätzlich erschweren.

Bahnbrechende politische Entscheidungen und Gesamtlösungen sind vor 2010 nicht zu erwarten. Um die multilaterale Handelsordnung zu retten, sollten die laufenden Verhandlungen mit mittelfristiger Zielsetzung weitergeführt werden. Diese Perspektive wäre auch ein wichtiges Signal zur Offenhaltung der Märkte in Zeiten globaler Krisen.

In der Zwischenzeit kann sich Europa dafür einsetzen, die Verhandlungen auf technischer Ebene voranzutreiben und Einigung in bestimmten »Win-Win«-Projekten, zum Beispiel Handelserleichterungen (»trade facilitation«), festzuschreiben.

Langfristig wäre eine neue Vermarktungsstrategie der Freihandelsagenda, möglicherweise eine Umbenennung, zu erwägen. Freihandelsthemen sollten mit anderen, in der öffentlichen Meinung als dringender wahrgenommenen Themen wie die Finanzreform, Energie- und Klimapolitik verknüpft werden.

So haben bereits die 1944 in Bretton Woods angestoßenen Diskussionen nicht nur die Institutionen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank hervorgebracht, sondern auch Ideen für das spätere Allgemeine

Zoll- und Handelsabkommen gezeitigt: Das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) wurde 1947 vereinbart und war bis 1995 der Vorläufer der heutigen Welthandelsorganisation.

Literatur

Bridges Weekly Trade News Digest 12(37), (2008), »Obama's Trade Stance Coming into Focus«, 5. November, <http://ictsd.net/i/news/bridgesweekly/32652/>.

Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy, 15. November 2008, Washington, DC,

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/11/20081115-1.html>.

Eggen, D. und M. Fletcher (2008), »Obama Offers Recovery Proposals«, *Washington Post*, 26. November, A3.

Kohut, A. (2008), »Assessing Globalization: Benefits and Drawbacks of Trade Integration«, Pew Research Center Publications, Washington, DC, 26. Juni, <http://pewresearch.org/pubs/879/assessing-globalization-benefits-and-drawbacks-of-trade-and-integration>.

Mooney, A. (2008), »Poll: Majority Against Free Trade«, CNN/Opinion Research, 1. Juli, <http://www.cnn.com/2008/POLITICS/07/01/cnn.poll/index.html>.